

PROJETO DE LEI Nº 4.392, DE 2021

Institui o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (Pnami) e dá outras providências.

AUTOR: SENADO FEDERAL

RELATOR: Deputado Isnaldo Bulhões Jr.

I - RELATÓRIO

Trata-se do PL nº 4.392/2021, de lavra do nobre Senador Nelsinho Trad. A proposição visa instituir o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (Pnami).

O Programa tem por objetivo custear o direito previsto no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, regulamentado no art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, Estatuto do Idoso (gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos); garantir a mobilidade urbana dos idosos, mediante a utilização dos serviços de transporte público coletivo; manter a modicidade tarifária para os demais usuários do serviço de transporte público coletivo; e garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do transporte público coletivo.

Nesse quadro, o Pnami dar-se-á mediante assistência financeira da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano regular em operação, os quais não serão considerados para contabilização dos limites mínimos previstos nos arts. 198 e 212 da Constituição Federal e deverão ser previstos no orçamento geral da União.



Pela proposta original, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam instituir seus respectivos fundos de transporte público coletivo com o objetivo de receber os respectivos aportes financeiros. Os recursos do Pnami seriam distribuídos proporcionalmente à população maior de 65 anos residente no Distrito Federal e nos Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano intramunicipal regular em operação.

Nos casos de Municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento que sejam atendidos por redes de transporte intermunicipal de caráter urbano geridas pelo respectivo Estado ou pelo Distrito Federal, os recursos serão retidos pela União e repassados ao respectivo Estado ou ao Distrito Federal. Ainda, fica previsto que quando os Municípios forem responsáveis pela gestão do sistema de transporte público integrado metropolitano, para fins dos aportes financeiros, será considerado o somatório da população maior de 65 anos residente nos Municípios que compõem a região metropolitana administrada, e o Município responsável pela gestão receberá integralmente esses recursos.

O Projeto do Senado propõe também a distribuição dos recursos para o exercício de 2022 – aqui considerando a época de sua proposição - de acordo com a estimativa populacional projetada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2021, devendo suas atualizações subsequentes serem efetuadas na forma do regulamento e serem parte integrante da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dos exercícios seguintes. Somente poderão participar da divisão dos recursos os entes federados que comprovarem possuir sistema de transporte público coletivo de caráter urbano ou metropolitano em funcionamento (na forma de regulamento).

A União deve dar ampla publicidade aos montantes de recursos transferidos por meio de portal da transparência na internet, no qual deverão ser divulgados os valores aportados para cada ente federado beneficiado.

Este projeto de lei também altera o art. 2º da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de



educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de incluir entre esses recursos o atendimento à mobilidade dos idosos de que trata a referida lei.

Por último, ficou estabelecido que, quando publicada, os efeitos seriam produzidos no ano de sua publicação e nos dois anos subsequentes – aqui, novamente, considerando a época da proposição original do projeto de lei.

A matéria foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Urbano e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa para análise do mérito; à Comissão de Finanças e Tributação, para opinar acerca do mérito e da adequação financeira e orçamentária e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Em 24 de março de 2022, foi aprovado o Requerimento de Urgência nº 161/2022, do ilustre Deputado Antônio Brito. A matéria está pronta para apreciação em Plenário.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

Válido ressaltar que em 30 de agosto de 2022 foi publicada a Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, *“para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para **reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes**; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e **institui***



auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público”.

A promulgação da Emenda Constitucional em questão estabeleceu, como visto, em um contexto de reconhecimento da crise econômica decorrente dos efeitos conferidos pela guerra entre Rússia e Ucrânia no preço dos combustíveis e derivados, estabeleceu diversos auxílios “emergenciais” para socorrer os setores mais atingidos, dentre eles o setor de transportes que contou, em decorrência de suas disposições, com o aporte de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios para fins de custeio da gratuidade das pessoas idosas no transporte público.

Referido auxílio se deu, nos termos da Portaria Interministerial MDR/MMFDH nº 9, de 26 de agosto de 2022, e do texto da própria Emenda Constituição, através do valor único de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), distribuídos aos entes que detivessem sistema de transporte intramunicipal em operação de forma proporcional à população residente com idade superior à 65 (sessenta e cinco) anos, valor este repassado aos respectivos operadores em observância aos princípios da modicidade tarifária e equilíbrio econômico-financeiro.

Dada a sinergia entre as matérias ora tratadas – mesmo que difiram em termos de contexto e **finalidade de aplicação** -, a aprovação da Emenda Constitucional foi ponto relevante para que o presente procedimento de análise e aprovação do Projeto de Lei nº 4.392 fosse sobrestado, mesmo que informalmente.

Dessa forma, dado que os procedimentos de repasse relativos à Emenda Constitucional foram concluídos, segundo cronograma do Ministério do Desenvolvimento Regional¹, pendendo apenas a devida prestação de contas prevista a ocorrer até o meio deste ano, se mostra necessária a imediata retomada dos procedimentos para fins de análise e aprovação do Projeto de Lei nº 4.392, de 2021.

É o Relatório.

1 Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/programas-e-aco-es/auxilio-emergencial-a-gratuidade-dos-idosos>



II - VOTO DO RELATOR

Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4.392, de 2021. Quanto aos aspectos concernentes à iniciativa legislativa, nada há que desabone a proposição, já que a matéria versada não se inclui no rol dos temas reservados a qualquer órgão ou agente específico, constituindo-se assim em tema de iniciativa geral.

No que se refere à constitucionalidade material, não se vislumbra afronta aos cânones plasmados na Constituição de 1988. No que diz respeito ao exame de juridicidade, a proposição inova o ordenamento jurídico e respeita os princípios gerais do Direito.

Da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

Do ponto de vista do exame de adequação financeira e orçamentária a cargo da Comissão de Finanças e Tributação, a maioria dos dispositivos do Projeto de Lei sob exame envolve matéria de caráter essencialmente normativo, sem impacto direto ou indireto no conjunto das receitas e despesas da União.

Resta considerar, no entanto, a destinação de recursos federais anuais a título de assistência financeira aos Entes federativos. Se o nobre Autor da proposta não tivesse tomado um cuidado crítico e essencial em relação a este aspecto, seríamos obrigados a chamar a atenção para as determinações do art. 17 da Lei Complementar 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que trata da criação de despesas obrigatórias de caráter continuado e impõe uma série de requisitos prévios para a aprovação de normas legais com esse objetivo.





Ocorre, porém, que o Projeto de Lei nº 4.392/21 deixa claro em seu último artigo que a medida tem vigência na data de sua publicação, produzindo efeitos no ano de sua publicação e nos 2 (dois) anos subsequentes.

A bem da verdade, essa vigência, que considerava o período de propositura do Projeto de Lei – e consideraria a publicação em 2022 e vigência até 2024 –, deverá ser minorado para fins de adequação ao prazo até então estipulado. Estima-se, portanto, que a vigência se dará no ano de publicação (2023) e no ano subsequente (2024).

Diante de uma vigência limitada no tempo, os repasses tratados no projeto não podem ser classificados como despesa obrigatória de caráter continuado e as previsões correspondentes da Lei de Responsabilidade Fiscal não se aplicam.

Do mérito

O mérito da proposta, consistindo na instituição do Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (Pnami), é inegável. O Projeto reúne esforço e compreensão intersetoriais e tem nosso total apoio.

De um lado, temos a necessidade premente de um contingente incalculável e crescente de brasileiros idosos que precisam se utilizar dos serviços públicos de transporte coletivo, mas não dispõem dos recursos necessários para pagar as tarifas correspondentes, seja porque seus proventos de aposentadoria mal alcançam seus gastos com manutenção da saúde, seja porque habitam áreas distantes de regiões metropolitanas que lhes impõem a utilização de vias de transporte intermunicipais, com tarifas ainda mais caras que o normal.

De outro lado, encontramos Municípios em situação pré-falimentar, incapazes de dar conta das responsabilidades que o Pacto Federativo lhes atribuiu sem, no entanto, ter previsto o correspondente e indispensável volume de recursos financeiros.



No curso da tramitação do presente Projeto de Lei, ouvimos o depoimento de inúmeros Prefeitos a respeito da possibilidade real de colapso dos serviços municipais de transporte coletivo. Sem o aporte de que trata este Projeto, podemos ter certeza de que é exatamente o que ocorrerá em muitas cidades brasileiras.

Sabemos da urgência na aprovação desta matéria. Por isso mesmo, somos obrigados procurar um texto que seja, ao mesmo tempo, o mais próximo possível das demandas dos Municípios, mas também que tenha consistência técnica, política, orçamentária e financeira. A experiência recente nos ensinou que, no afã de atender rapidamente às necessidades dos cidadãos brasileiros idosos, corremos o risco de aprovar uma norma que careça de viabilidade prática, jogando por terra os esforços feitos até o momento.

Com esta preocupação em mente, uma das alterações que consideramos vital diz respeito à fonte de recursos do Pnami. É preciso deixar claro, acima de qualquer possibilidade de interpretações equivocadas, que os recursos a serem repassados serão constituídos pela parcela da União na arrecadação de royalties do petróleo. Todos sabem que uma parte desses recursos são atualmente destinados a transferências voltadas para as áreas de saúde e educação. Nossa proposta se preocupa em manter intactos esses recursos, vedando expressamente sua utilização como fonte de financiamento do Pnami.

Outro ponto cuja alteração se mostra necessária, como já antecipado, diz respeito à adequação do prazo de vigência do benefício instituído pelo Pnami, para fins de cabimento no intervalo predisposto desde a apresentação do Projeto de Lei – até o ano de 2024.

Para isso, as alterações propostas foram no sentido de prever a vigência para o ano de sua publicação (estimando-se a aplicação já no exercício de 2023) e para o exercício subsequente.

Dado esse contexto, e diferentemente da janela de oportunidade que se observaria caso o Programa vigorasse pelo período previsto quando da apresentação do Projeto de Lei, é certo que não haverá um



□

intervalo de tempo hábil a implementar métricas calcadas em dados de utilização do transporte pelos idosos para fins de balizamento do valor que será repassado da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, considera-se que o texto aprovado no âmbito do Senado (art. 5º, §3º) considerava a distribuição por “amostragem” no ano de 2022, considerando a estimativa populacional projetada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2021, *“devendo suas atualizações subsequentes ser efetuadas na forma do regulamento e ser parte integrante da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dos exercícios seguintes”*.

Como se vê, se estimava que, ao menos a título de regulamento, a distribuição aos exercícios subsequentes fosse concebida utilizando-se parâmetros distintos dos dados obtidos com relação à população idosa residente nos respectivos entes. Contudo, dada a necessária adequação do prazo de vigência do Programa – cumulada à insegurança que também seria observada caso o texto original prevalecesse, sem qualquer diretriz sobre como as repartições subsequentes ocorreriam –, previu-se a distribuição com base nas estimativas do projetadas pelo IBGE para ambos os exercícios (2023 e 2024).

Outro ponto objeto de alterações pela emenda proposta diz respeito à necessária lapidação do percentual estabelecido inicialmente a título de retenção pela União para o socorro ao transporte intermunicipal de caráter urbano – 20% (vinte por cento).

Sobre esse ponto, vale ponderar que a proposta apresentada pelo Senado, que tem como intuito, na essência, preservar a reserva de valores ao transporte público de caráter urbano operado em titularidade dos Estados e Distrito Federal, possui uma importância absoluta para materialização das premissas instituídas pelo Projeto de Lei. Contudo, não se ignora o fato de que a proporção atribuída aos valores em questão não parece ter partido de premissas técnicas calcadas na relevância desses sistemas.

Convém reforçar que sistemática semelhante foi adotada quando da edição da Emenda Constitucional nº 123/2022, a qual previu, contudo, que o percentual de retenção seria de 30%. Reforçando a disparidade do percentual atribuído pelo texto do Senado ao presente Projeto de Lei, é



□

certo que a EC também traduziu uma mensuração mais fidedigna ao que é verificado quanto à relevância dos Estados em termos de participação nos serviços públicos de transporte coletivo, tendo como base em premissa e métricas condizentes com o cenário e dados reais.

Trata-se, portanto, de momento propício para que o percentual em questão seja reanalisado, absorvendo-se o aprendizado que foi possibilitado pela vigência eficaz dos preceitos da Emenda Constitucional neste sentido, além de garantir que se mantenha o entendimento padronizado quanto aos valores atribuídos ao transporte público de caráter urbano operado em titularidade dos Estados e Distrito Federal.

Assim, ao propor a alteração do percentual de retenção, de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por cento), tal como se verificou na Emenda Constitucional nº 123/2022, a presente emenda busca conferir uma distribuição mais equânime entre o valor segregado para “custeio” das gratuidades por usuários, acima de 65 (sessenta e cinco) anos, do transporte intermunicipal nas regiões metropolitanas, e a realidade observada no que diz respeito à relevância desses sistemas frente àqueles operados em caráter municipal. O percentual proposto, nesse sentido, se mostra mais fidedigno à realidade, amparado em contexto preexistente e mais seguro a garantir que não falte o socorro necessário aos Estados para cobertura dessas gratuidades.

Outra alteração que consideramos fundamental diz respeito ao mecanismo de repasse de utilização dos recursos. A exigência de criação de fundos contábeis específicos para o Pnami introduz uma série de dificuldades burocráticas que passam pela necessidade de solicitar aprovação das Câmaras de Vereadores para a gestão do fundo.

Os repasses feitos pela União aos Estados e Municípios para o combate da pandemia mundial da covid-19, além da operacionalização do auxílio implantado pela Emenda Constitucional nº 123, nos ensinaram que há um mecanismo muito mais simples, rápido e seguro: o crédito dos recursos direto em uma conta específica e exclusiva do Município, conhecida pela Secretaria do Tesouro Nacional, que somente pode ser movimentada para uma finalidade determinada na lei. Com isso, se obtém racionalidade e agilidade na



efetuação dos repasses, sem comprometer em nada sua segurança. Os recursos existentes na conta estarão “carimbados”, ou seja, não poderão ser utilizados para outra finalidade que não seja o financiamento do Pnami.

Questão não menos importante no que diz respeito à “frente de contribuições” apresentada por meio do substitutivo, se tem a implantação objetiva no escopo do Projeto de Lei, da forma em que sua aplicação será realizada pelo ente e como esta será vinculada às premissas de modicidade tarifária.

Para isso, em primeiro lugar, se utilizou do aprendizado originado pelas disposições menos específicas/claras da Emenda Constitucional nº 123 acerca da real destinação dos valores, como forma de mitigar qualquer controvérsia a esse respeito no âmbito do presente Projeto de Lei.

Nesse sentido, por meio da inclusão do art. 7º se objetivou deixar claro que os valores aportados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios deverão ser repassados imediatamente aos operadores dos serviços de transporte público coletivo, sejam eles prestados em regime de concessão, permissão ou permissão a título precário.

Essa previsão, em que pese pareça óbvia dado o contexto de implantação do Pnami e sua própria finalidade, consiste em medida necessária para evitar, tal como se viu no âmbito de aplicação do auxílio instituído pela Emenda Constitucional nº 123, que os entes, ao receberem os valores, tenham dúvidas sobre a real necessidade de repasse aos operadores, seja em razão do regime de prestação, seja em virtude de vislumbrarem qualquer condicionante para que isso ocorra ou possíveis destinos “paralelos” vinculados aos serviços de transporte.

Ponto também destinado a trazer maior objetividade à operacionalização do Pnami, consiste nas inclusões realizadas para especificar com clareza que os repasses realizados terão efeitos de dedução posterior na tarifa de remuneração devida a esses operadores – garantindo, assim, a vinculação às premissas de modicidade tarifária.



Ao fazer isso, além de garantir que os recursos do Pnami tenham o destino adequado, se aproveita para, ainda, proceder à adequação dos ajustes entre os Entes e operadores às premissas estabelecidas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana – Instituída pela Lei nº 12.587/2012, há muito vigente -, não só para possibilitar a adequação ao conceito de “tarifa de remuneração” e possibilitar, assim, que a métrica vislumbrada seja alcançada, como também para constituir um vetor de modernização, há muito necessária e adiada desde o advento da lei.

Não só isso, mas a sistemática proposta visa garantir, em última análise, o aproveitamento integral dos recursos para fins de modicidade tarifária, de modo a atribuir uma maior objetividade acerca de sua incidência e dos efeitos posteriores que os repasses realizados aos operadores incidirão sobre a tarifa.

Válido ressaltar que a proposta em questão não constitui qualquer inovação no âmbito de projetos vinculados à possíveis socorros ao setor de transporte.

Nesse sentido, rememora-se que o escopo do Projeto de Lei nº 3.364/2020² - aprovado por esta Câmara, porém objeto de veto presidencial -, que tinha como intuito estabelecer um regime emergencial ao setor em razão da pandemia da COVID-19, condicionou o repasse ao compromisso de realizar ampla revisão nos contratos de concessão. Essa revisão, nos termos constantes daquele PL abrangeria itens mínimos que incluíam “*mecanismos de reequilíbrio financeiro que, somados, tenham, no mínimo, o mesmo valor presente líquido dos recursos federais aportados, priorizadas a redução de custos, a otimização da rede de transportes e a adoção de receitas acessórias*”, além de “*mecanismos que garantam a promoção da transparência na delegação, sobretudo no que se refere à composição da tarifa de remuneração da prestação do serviço*”.

2 “*Institui o Regime Especial de Emergência para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros - Remetup, baseado na redução de tributos incidentes sobre esses serviços e sobre os insumos neles empregados, com o objetivo de proteger o setor das graves consequências econômicas oriundas das paralisações parciais ou totais de serviços de transportes públicos durante a pandemia de Covid-19 e reduzir os prejuízos aos usuários.*”



Nesse sentido, de forma até mesmo mais “simples” do que o previsto no PL anterior, o substitutivo apresentado para dar corpo ao Pnami estabelece, pela inclusão de seu art. 8º, a instauração de processo administrativo próprio pelo ente, por meio do qual será originado (i) o valor da tarifa de remuneração base devida ao operador dos serviços de transporte público coletivo, (ii) fórmula paramétrica de reajustes futuros da tarifa de remuneração, e (iii) o fator de redução parcial em virtude do aporte realizado por força do Pnami, a ser aplicado na fórmula prevista no inciso II no reajuste relativo ao exercício subsequente ao do repasse realizado.

Veja-se que, por meio de tal previsão, já se estabelece, de partida, que os contratos defasados frente aos conceitos da PNMU serão objeto de adequação nesse sentido.

Indo ainda mais além para atingimento das adequações necessárias, o substitutivo ainda garante que o procedimento em questão será refletido na celebração de termo aditivo (ou termo de compromisso aos ajustes precários), que refletirá a modernização e adequação aos conceitos e diretrizes presentes na Lei nº 12.587/2012.

Como última das contribuições apresentadas no corpo do substitutivo, se propõe o aproveitamento da atual oportunidade para proceder à breve alteração nas disposições da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para prever a operacionalização do benefício mediante a utilização do sistema de bilhetagem eletrônica.

Como se sabe, hoje o acesso dos idosos beneficiários da gratuidade em questão é realizado mediante, via de regra, a apresentação do RG ou outro documento de identidade com foto, comprovado sua inserção na faixa etária sujeito à gratuidade. Assim, por meio da sistemática em questão, o idoso que se utiliza do sistema de transporte não é necessariamente “catracado”, sendo a ele facultada a permanência na parte dianteira do ônibus.

A alteração pretendida pela presente emenda, visa, de forma primordial, proceder à inserção do idoso enquanto sujeito atuante e mensurável do sistema de transporte, preservando, como não poderia deixar de ser, a gratuidade a ele atribuída constitucionalmente e pelo Estatuto do Idoso.



De forma prática, para além do efeito de inserção desses sujeitos de forma mais inclusiva e isonômica nos serviços de transporte – excluindo a necessidade atual de tratamento diferenciado a título de acesso - , a alteração vai na linha de possibilitar que o número de beneficiários da gratuidade e que realmente se valem do sistema de transporte seja mensurado. Dessa forma, possibilitando a quantificação desses passageiros, será possível como consequência o melhor delineamento de sua representação enquanto usuários do sistema de transporte, atuando de forma benéfica na alocação de políticas públicas mais eficientes e objetivas voltadas a esse nicho de passageiros.

Se prevê, ainda, que a primeira via do cartão eletrônico de acesso do idoso ao sistema de bilhetagem eletrônica se dê, invariavelmente, de forma gratuita, estando as demais vias sujeitas à eventual cobrança para fins de prevenção a fraudes – emissão de mais cartões para acesso indevido à gratuidade – e em razão de possíveis estornos/perdas.

Do voto

Diante do exposto,

No âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, votamos **pela adequação financeira e orçamentária** e, no mérito, **pela aprovação** do Projeto de Lei nº 4.392, de 2021, nos termos do Substitutivo apresentado em anexo.

No âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, votamos **pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 4.392, de 2021 e do Substitutivo apresentado pela Comissão de Finanças e Tributação.

Sala das Sessões , em de de 2023



Deputado **ISNALDO BULHÕES Jr.**
Relator



Apresentação: 13/12/2023 12:11:47.783 - PLEN
PRLP 1 => PL 4392/2021

PRLP n.1



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD232377238400>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Isnaldo Bulhões Jr.



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.392, DE 2021

Institui o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (Pnami) e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (Pnami), com os seguintes objetivos:

I – custear o direito previsto no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, regulamentado no art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso);

II – garantir a mobilidade urbana dos idosos, mediante a utilização dos serviços de transporte público coletivo;

III – manter a modicidade tarifária para os demais usuários do serviço de transporte público coletivo;

IV – promover o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do transporte público coletivo.

Art. 2º O Pnami dar-se-á mediante assistência financeira da União no valor de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) anuais, aos Estados, Distrito Federal e Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano regular em operação.

Parágrafo único. Os recursos necessários para a assistência financeira prevista no *caput* não serão considerados para contabilização dos limites máximos previstos no art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e limites mínimos previstos nos arts. 198 e 212 da Constituição Federal.



Art. 3º O orçamento geral da União deverá prever os recursos públicos necessários para o financiamento do Pnami.

Parágrafo único. Os benefícios fiscais concedidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como as gratuidades e demais custeios do sistema de transporte público coletivo suportados pelos Entes públicos subnacionais integrarão a contrapartida destes Entes ao Pnami.

Art. 4º Os recursos repassados pela União serão creditados em conta específica e exclusiva do Ente beneficiário, cuja movimentação será restrita às finalidades próprias do Pnami.

Art. 5º Os recursos do Pnami serão distribuídos proporcionalmente à população maior de 65 (sessenta e cinco) anos residente no Distrito Federal e nos Municípios que dispõem de serviços de transporte público coletivo urbano intramunicipal em operação.

§ 1º Nos casos de Municípios atendidos por redes de transporte público coletivo intermunicipal ou interestadual de caráter urbano, 30% (trinta por cento) dos recursos previstos no *caput* serão retidos pela União e repassados ao respectivo Ente responsável pela gestão do serviço.

§ 2º Nos casos de Municípios responsáveis pela gestão do sistema de transporte público integrado metropolitano, para fins dos aportes financeiros mencionados no *caput*, será considerado o somatório da população maior de 65 (sessenta e cinco) anos residente nos Municípios que compõem a região metropolitana administrada, e o Município responsável pela gestão receberá integralmente esses recursos.

§ 3º A distribuição dos recursos, conforme disposto neste artigo, utilizará a estimativa populacional mais atualizada publicada pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) a partir de dados mais atuais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§ 4º Somente poderão participar da divisão dos recursos de que trata esta Lei os entes federados que comprovarem possuir sistema de transporte público coletivo de caráter urbano ou metropolitano em funcionamento, na forma do regulamento.



Art. 6º A União dará ampla publicidade aos montantes de recursos transferidos no âmbito do Pnami por meio de portal da transparência na internet, no qual deverão ser divulgados os valores aportados para cada Ente federativo beneficiado.

Art. 7º Os recursos recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios deverão ser repassados aos respectivos operadores dos serviços de transporte público coletivo, sejam eles prestados em regime de concessão, permissão ou permissão a título precário, em até 30 (trinta) dias, contados a partir da data de recebimento do aporte financeiro.

§1º. Os recursos repassados pela União terão caráter vinculante ao custeio do direito previsto no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, em observância às diretrizes da modicidade tarifária, sendo vedado aos Estados, Distrito Federal e Municípios a utilização para fins distintos do aporte a ser realizado aos operadores dos serviços de transporte público coletivo.

§ 2º. Para fins de observância às diretrizes da modicidade tarifária, o aporte de recursos realizado pelo Ente beneficiário aos operadores dos serviços de transporte público coletivo descritos acima deverá, obrigatoriamente, ser considerado para fins de redução parcial da necessidade de reajuste da tarifa de remuneração devida no exercício subsequente.

Art. 8º Para atendimento às disposições do Pnami, os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão instaurar processo administrativo próprio destinado à fixação da tarifa de remuneração base devida aos operadores dos serviços de transporte público coletivo, calculada conforme sistemática prevista no §1º do artigo 9º da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, considerando a cobertura dos custos do serviço prestado ao usuário e referenciados pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), além da remuneração do prestador.

§1º. A tarifa de remuneração base de que trata o caput deste artigo será aquela calculada como devida aos operadores dos serviços de transporte público coletivo no momento da instauração do processo administrativo.



§2º. O procedimento administrativo de que trata o caput deste artigo terá prazo de conclusão de até 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de recebimento dos recursos pelo respectivo Ente, e deverá originar:

I – o valor da tarifa de remuneração base devida ao operador dos serviços de transporte público coletivo, na forma como estabelecido no §1º e caput deste artigo;

II – a fórmula paramétrica de reajustes futuros da tarifa de remuneração; e

III – o fator de redução parcial em virtude do aporte realizado por força do Pnami, a ser aplicado na fórmula prevista no inciso II no reajuste relativo ao exercício subsequente ao do repasse realizado.

§3º. A conclusão dos procedimentos previstos neste artigo será formalizada mediante a celebração de termo aditivo ao contrato de concessão e permissão ou, na hipótese de prestação dos serviços em regime precário, mediante a celebração de termo de compromisso entre poder delegante e operador, na forma do artigo 26 do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB).

§4º. O termo aditivo ou termo de compromisso de que trata o §3º deverá pressupor a modernização regulatória dos ajustes, sejam eles prestados em regime de concessão, permissão ou permissão a título precário, para fins de incorporação do conceito de tarifa de remuneração estabelecido no §1º do art. 9º, bem como das demais diretrizes e disposições da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana).

§5º. Com exceção do disposto no inciso III do §2º, ficam dispensados os procedimentos estabelecidos neste artigo aos contratos que já apliquem o conceito de tarifa de remuneração estabelecido no §1º do art. 9º, bem como as diretrizes e disposições da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana).

Art. 9º Os entes federados deverão prestar contas da aplicação dos recursos recebidos da União, nos termos e prazos previsto em



regulamento, momento em que será apresentada a conclusão do processo administrativo de que trata o artigo 8º desta Lei.

Art. 10 O art. 2º da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

Art. 2º

.....

§ 4º Fica autorizada a utilização de parcela dos recursos de que trata este artigo pertencentes à União para ações e programas públicos de mobilidade dos idosos, sendo vedada a utilização para esta finalidade de recursos reservados às áreas da saúde e educação nos termos desta lei.” (NR)

Art. 11 Os benefícios previstos no art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), não serão suspensos por motivo de falta de repasse dos recursos de que trata esta Lei aos Entes federativos responsáveis pela prestação do serviço de transporte coletivo.

Parágrafo único. Na hipótese que trata o caput deste artigo, deverá ser preservado o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados para prestação do serviço de transporte público coletivo, no limite dos passageiros efetivamente transportados e que façam jus ao benefício instituído pela Lei nº 10.745, de 1º de outubro de 2003.

Art. 12 O parágrafo 1º do artigo 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 39.....

.....

§ 1º Para ter acesso ao benefício previsto no caput, o idoso deverá se cadastrar previamente perante o sistema de arrecadação e/ou bilhetagem eletrônica local,





para fins de posterior controle e auditoria da quantidade efetiva de gratuidades concedidas e utilizadas.

§ 2º Ao beneficiário da gratuidade de que trata o caput, fica assegurada a emissão, de forma gratuita, da primeira via do correspondente cartão eletrônico. (NR)

Art. 13 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos no ano de sua publicação e no ano subsequente.

Sala das Sessões, em de de 2023.

Deputado **ISNALDO BULHÕES Jr.**
Relator

